

A Denegação de Sanção na República

OCTACILIO ALECRIM

“La sanction est une institution de la Monarchie constitutionnelle quand celle-ci n'a pas encore atteint le terme de son évolution. Elle est pratiquée en Angleterre jusqu'au début du XVIII^e siècle.

On la trouve en France dans les chartes de 1814 et 1830 et dans la Constitution impériale de 1852”.

ÉMILE GIRAUD, *Le Renforcement du Pouvoir Exécutif*, ed. Sirey, Paris, 1938.

PROCLAMADA a República em 15 de novembro de 1889, imediatamente o Governo Provisório, então estabelecido, manifestou o propósito de dar ao país outra Constituição, de acordo com a nova forma de governo adotada: a republicana federativa.

Nomeou, para esse efeito, uma Comissão de Juristas (Presidente, SALDANHA MARINHO; Vice-Presidente, AMÉRICO BRASILIENSE; e, Membros, SANTOS WERNECK, RANGEL PESTANA e MAGALHÃES CASTRO) para elaborar o Projeto.

Esse projeto dispunha respectivamente nos Arts. 35 e 36:

“O projeto de lei adotado em uma das câmaras passará para a outra, donde, depois de aprovado, será enviado ao poder executivo, que, se também aprová-lo, o sancionará, e promulgará como lei.”

“Se o Presidente da República julgar o projeto contrário aos interesses da União, oporá o seu veto dentro de dez dias contados daquele em que o recebeu e enviá-lo-á dentro de igual prazo à Câmara onde tiver tido origem, acompanhado das razões do veto.”

Na discussão do Projeto, pelo Ministério, apresentou RUI BARBOSA a seguinte Emenda: “Par. 1.^o — Se o Presidente da República o julgar (o projeto de lei) inconstitucional, ou contrário aos interesses da União, opor-lhe-á o seu veto dentro em dez dias úteis daquele em que recebeu o projeto, devolvendo-o à Câmara, onde se houver iniciado, com as razões da recusa”.

Em 22 de julho de 1890, o Governo Provisório expediu então o Decreto n.^o 510, com o qual fez publicar a nova Constituição brasileira (*ad referendum* de um Congresso Nacional, com poderes especiais do eleitorado, para julgar a Constituição), e o par. 1.^o do Art. 36 dêsse texto, geral-

mente conhecido como “Projeto do Governo Provisório”, achava-se assim redigido:

“Se, porém, o Presidente da República o julgar inconstitucional, ou contrário aos interesses da Nação, opor-lhe-á o seu veto dentro em dez dias úteis, daquele em que recebeu o projeto, devolvendo-o nesse mesmo prazo à Câmara onde êle se houver iniciado, com os motivos da recusa.”

Por fim, a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, no seu texto definitivo, consagrou, no entanto (Art. 37, par. 1.^o) não o princípio do veto motivado, constante do Projeto do Governo Provisório (Art. 36, par. 1.^o), mas, na verdade, o de uma *denegação de sanção*:

“Se, porém, o Presidente da República o julgar (o projeto de lei) inconstitucional, ou contrário aos interesses da Nação, negará sua sanção dentro de dez dias úteis, daquele em que recebeu o projeto, devolvendo-o, nesse mesmo prazo, à Câmara onde êle se houver iniciado, com os motivos da recusa.” (1)

Qual tem sido, porém, o entendimento dos intérpretes?

ARISTIDES MILTON, que representou o Estado da Bahia no Congresso Nacional Constituinte, e foi um dos primeiros expositores da nova Constituição, esclarece:

“Este par. 1.^o estava no Projeto de Constituição, decretado pelo Governo Provisório, com a diferença de que, em lugar de — *negará sua sanção* — como acima se lê, dizia: *opor-lhe-á o seu veto*. A emenda foi da Comissão de Redação”. *A Constituição do Brazil*. Notícia Histórica, Texto e Comentário. 2.^a Edição. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1898.

AMARO CAVALCANTI, que representou o Estado do Rio Grande do Norte no mesmo Congresso Nacional Constituinte, e fez parte da Comissão Especial dos 21, encarregada de dar parecer sobre o Projeto do Governo Provisório, entendia o parágrafo como disposição sobre veto:

“O uso do veto às leis é um direito que faz o Poder Executivo coparticipante do Legislativo; é um dos meios diretos de contrapêso ou fiscalização recíproca, especialmente adotado, no pensamento de conservar a harmonia destes dois poder-

(1) *Obras Completas de Rui Barbosa*, Vol. XVII, 1890, Tomo I (*A Constituição de 1891*), Rio, 1946.

res no regime da sua divisão. A Constituição Federal brasileira (Art. 37, par. 1.º) dispõe a respeito". *Regimen Federativo e a República Brasileira*. Imprensa Nacional, Rio, 1900.

JOÃO BARBALHO, que também foi deputado à Constituinte Republicana representando o Estado de Pernambuco, interpretou o parágrafo do mesmo modo, isto é, como se o regime político então recém-instituído tivesse efetivamente assimilado a instituição americana do veto, embora houvesse criticado a redação do texto constitucional.

"Opor-lhe-á o veto, dizia o Projeto do Governo, com uma certa ênfase, e quiçá com mais propriedade, exprimindo, o ato solene de oposição, pelo qual a autoridade do Chefe da Nação se ergue para embargar a ação do poder legislativo, por obnoxia ou excessiva dos seus justos limites". *Constituição Federal Brasileira*. Commentarios. Companhia Litho-Typographia, Rio de Janeiro, 1902.

AURELINO LEAL, em conferência feita no *Instituto dos Advogados*, censurou tal redação, considerando-a, porém, simplesmente como um vício de linguagem :

"O Presidente concorda com um projeto de lei que lhe remeteu o Congresso: *sanciona-o*. Opõe-se ao mesmo: *veta-o*. Assim, *sanção* — é o consentimento do Executivo a um projeto de lei; *veto* — é a recusa dêsse consentimento.

No entretanto, o constituinte usou de perífrases no par. 1.º do Art. 37: "*negará sua sanção...* com os motivos da *recusa*".

Muito simplesmente teria dito: *opor-lhe-á veto motivado*". *Tecnica Constitucional Brasileira*, Typ. do "Jornal do Commercio", Rio, 1914.

ANIBAL FREIRE, fixando as relações entre o Executivo e o Congresso, escreveu :

"O verdadeiro poder do Presidente, nas relações com o Congresso, está no *direito de veto*.

O Presidente restringe a expansão legisladora com o atributo do veto.

Na constituição norte-americana, o *veto*, tal como foi transplantado para a nossa, é por sua natureza suspensivo, até ulterior deliberação do Congresso". *Do Poder Executivo na República Brasileira*, Imprensa Nacional, Rio, 1916.

Por sua vez, ARAUJO CASTRO :

"Se o Presidente da República julgar o projeto inconstitucional ou contrário aos interesses da Nação, *negará* a sua *sanção* dentro de dez (10) dias úteis, contados daquele em que recebeu o projeto, devolvendo-o, nesse mesmo prazo, à Câmara onde êle se houver iniciado, com os motivos da *recusa*". *Manual da Constituição Brasileira*, ed. Leite Ribeiro, Rio, 1918.

Dessa opinião generalizada, não dissentiu AGENOR DE ROURE, em tom conclusivo :

"O Projeto que o Governo Provisório enviou à Constituinte Republicana de 1890-91 regulava, de modo geral, a sanção e o veto do mesmo modo que os Arts. 37 e 38 da Constituição. As alterações feitas foram *mais de forma* que de fundo, etc.". *A Constituinte Republicana*, I, Imprensa Nacional, Rio, 1920.

Outro expositor da Constituição de 1891, CARLOS MAXIMILIANO, assim se referiu ao Art. 37 e seu par. 1.º:

"*Sanção* é o ato por meio do qual o Chefe de Estado homologa e dá força de lei a um projeto definitivamente aprovado pelas câmaras.

Pode o Presidente julgar inconstitucional ou contrária ao bem geral do país a medida aceita pelo Congresso. Usa, nesse caso, do seu direito de *veto*". *Commentarios à Constituição Brasileira*, 3.ª Edição, Livraria do Globo, Pôrto Alegre, 1929.

Todavia, PAULO DE LACERDA, que por vèzes tresleu na sua exegese, animado por dar uma explicação razoável para o texto, escreveu êstes períodos decisivos :

"O texto da Constituição, *como promulgado a 24 de fevereiro de 1891*, não fazia alusão a qualquer espécie de *veto*; porém, no par. 1.º do seu Art. 37, determinava simplesmente que, se o Presidente da República julgasse inconstitucional ou contrário aos interesses da Nação o projeto de lei, apresentado pelo Congresso para *sanção*, a *deregasse*.

E deveras, mesmo nas fórmulas usuais do despacho que o Presidente lança no instrumento do projeto de lei remetido pelo Congresso, a sanção se exprime pela palavra *sanciono*, e o veto (sic) pelas *nego sanção*. (2)

Demais, a própria Constituição assim o reconhece quando, no segundo membro do par. 2.º do seu Art. 37, ao veto (sic) se refere como o *caso em que é denegada a sanção* presidencial". *Principios de Direito Constitucional Brasileiro*, II, Ed. Erbas, Rio, 1929.

E, como, e de onde, proveio a substituição da locução "*opor-lhe-á o seu veto*", constante do Projeto do Governo Provisório, pela de "*negará sua sanção*", aparecida no texto da Constituição promulgada pela Mesa do Congresso Nacional Constituinte?

A leitura dos *Annaes*, I-III, Imprensa Nacional, 1891, do Congresso Nacional Constituinte induz às seguintes conclusões :

a) que, a Comissão Especial dos 21 não ofereceu nenhuma emenda ao par. 1.º do Art. 36 do Projeto do Governo Provisório;

(2) "Recebendo três autógrafos do Projeto, o Chefe de Estado escreve em cada um o seguinte: "*Nego sanção pelos motivos constantes da exposição junta*". CARLOS MAXIMILIANO, *Comentários à Constituição Brasileira*, ed. Livr. do Globo, Pôrto Alegre, 1929.

b) que, ao ser aprovada, em segunda discussão, a redação do referido parágrafo, dêle ainda constava a locução "*opor-lhe-á o seu veto*", na sua íntegra; e,

c) que, não tendo sido apresentada qualquer emenda ainda por ocasião da segunda discussão, é óbvio que o debate da matéria, tal qual sem tirar nem pôr, se achava definitivamente encerrado.

No entretanto, JOÃO BARBALHO e ARISTIDES MILTON, ambos constituintes, afirmaram, nos seus Comentários ao texto constitucional, que a emenda "*negará sua sanção*" foi da Comissão de Redação, a qual, segundo o Art. 63 do *Regimento* da Constituinte, era a própria Comissão Especial dos 21 (Art. 57).

Ora, o Art. 63 do *Regimento* assim dispunha: "Terminada a discussão e aprovada a *Constituição*, o Presidente a remeterá, com as emendas aprovadas, à *Comissão Especial*, para redigi-la conforme o vencido".

No caso, porém, a rigor não houve vencido, porque no plenário não foi apresentada qualquer emenda, quer na primeira, quer na segunda discussão do Projeto; e este, em relação ao par. 1.º do Art. 36, nem fôra tocado pela Comissão Especial!

De outra parte, prescrevia ainda o *Regimento*, no seu Art. 64: "Redigida a *Constituição*, será apresentada à Mesa, que a fará ler e imprimir, submetendo depois a redação à revisão do Congresso, que somente poderá emendá-la, se reconhecer que envolve incoerência, contradição ou absurdo manifesto".

Com efeito, no final da sessão de 18 de fevereiro de 1891, observou o Presidente PRUDENTE DE MORAES que só marcaria nova sessão quando a Comissão Especial tivesse concluído o seu trabalho.

Esse trabalho, redação do "Projeto de *Constituição*", conforme o vencido, foi ultimado logo depois no dia 21, e do mesmo constava o par. 1.º, do seu Art. 38, aqui literalmente:

"Se, porém, o Presidente da República o julgar (o projeto de lei) inconstitucional, ou contrário aos interesses da Nação, *negará sua sanção* dentro de dez dias úteis, daquele em que recebeu o projeto, devolvendo-o, nesse mesmo prazo, à Câmara, onde êle se houver iniciado, com os motivos da recusa". *Constituições do Brasil*, Imprensa Nacional, Rio, 1946.

O rol de emendas de redação, que a Comissão Especial destacou no seu Parecer como as que lhe foram presentes, e por ela aceitas e incluídas na redação final do Projeto, não consigna, de modo algum, e nem ao menos se refere à necessidade de tal substituição, pois, nos termos regimentais, se do vencido resultasse incoerência, contradição ou absurdo, o Congresso, por ocasião de aprovar a redação definitiva, emendá-la-ia.

Assim que, se não houve qualquer emenda de fundo ou de forma ao parágrafo, ou apresentada em plenário, ou pela própria Comissão Especial, nos seus dois pareceres (*Annaes*, I, pág. 104, e III, págs. 280-1), e se, ao se discutir a redação final da *Constituição*, não deliberou o Congresso sobre nenhuma proposta em separado da Comissão Especial para a correção do parágrafo, como foi assim feito, por exemplo, em relação ao par. 2.º do Art. 38, sem dúvida que a Comissão, procedendo como procedeu, excedeu-se na sua competência, violou o regimento e fraudou o voto do Congresso.

Do jurista-historiador FELISBELO FREIRE, com a circunstância de ter sido um dos constituintes de 91, representando o Estado de Sergipe, a ocorrência, sobre a qual aliás, dá inestimável depoimento, mereceu o seguinte reparo:

"Na redação do Projeto a Comissão *substituiu* (!) as palavras — *opor-lhe-á o veto*, por — *negará sanção*."

Observamos uma *irregularidade na substituição da redação*. A Comissão no parecer de redação não a faz figurar chamando para ela a atenção do Congresso, como fez em relação a outros artigos cuja redação modificou". *Historia Constitucional da Republica dos Estados Unidos do Brasil*, III, Typ. Aldina, Rio, 1895.

Todavia, a deliberação do Congresso, por maioria absoluta dos membros presentes, aprovando no conjunto a redação da *Constituição*, encerrou definitivamente o debate da matéria, enterrando, porém, do mesmo modo, a tentativa de implantação da semântica do veto à americana, no mecanismo do governo federal republicano.

Aliás, mesmo que o par. 1.º do Art. 36 do Projeto do Governo Provisório tivesse sido mantido com a sua redação original, nem por isso seria lícito concluir-se que a nossa República Federativa, a forma de governo proclamada pela Revolução de 15 de novembro de 1889, havia assimilado a terminologia da instituição do *President's Veto*, nome com que alguns intérpretes da *Constituição* dos Estados Unidos crismaram o poder do Presidente, como cabeça do Poder Executivo, de impedir, salvo a réplica do Congresso por uma maioria de dois terços, que um projeto se torne lei.

A castiça locução "*opor-lhe-á o seu veto*" teria, quando muito, recolhido o vocábulo "veto", unicamente no seu significado semântico de "eu impeço", e que, juridicamente, somente podia traduzir o sentido de uma recusa de sanção, eis que, por mais incrível que possa parecer, no Projeto, a palavra *veto*, contraposta à palavra *sanção*, tinha muito da feitura do processo legislativo vigente no Império.

Que se dizer, então, do texto definitivo (Const., Arts. 36 e 37 e par. 1.º, 2.º e 4.º), que fazia do Presidente o terceiro ramo do Poder Legislativo, como pouco antes na Monarquia constituio-

nal e representativa, e que, por isso mesmo, reeditou, em substância, e até por palavras, o sistema unitário da sanção real (“sanção”, “negará sua sanção” e “sanção negada”), tudo isso tão da essência e do funcionamento do Antigo Regime, à base de cujo constitucionalismo a recusa de sanção era pura e simplesmente o lado negativo da conhecida prerrogativa real? (3)

Com efeito, e nos termos da observação de MARIO CASASSANTA :

“E’ que em tais regimes, a sanção não é a fórmula ôca que consagramos, porque sem ela não se podem perfazer as leis, dependentes que são do concurso da vontade do Rei e das Câmaras”. *O Poder de Veto*, ed. Os Amigos do Livro, Belo-Horizonte, 1937.

Em verdade, não é possível estabelecer-se qualquer associação racional entre o sistema da sanção real, instituição típica das monarquias ilimitadas ou limitadas, de poder legislativo único (o Rei) ou misto (Rei e Corpo Legislativo), regimes políticos em que o monarca, no processo da formação das leis, ou “fazia” a lei ou “adotava” também o projeto, porque pelas constituições desses regimes era êle o próprio poder legislativo ou então possuía uma parcela de poder legislativo, e o sistema da aprovação e veto (*Approval and Veto*) da dogmática constitucional estadunidense, segundo a qual a locução “*but if not*” (mas, se não) incrustada na Constituição (Art. 1.º, Seção VII, n.º 2) atribui ao Presidente dos Estados Unidos um poder de veto (*veto power*), poder êsse, porém, que é antes de tudo e sobretudo uma típica faculdade de impedir (*power of restraint*) dirigida contra a legislação, ou melhor, um freio no Congresso (“*chek on Congress*”, como dizia WILSON), e tudo isso tão irritantemente conseqüente, porque, igualmente pela Constituição (Art. 1.º, Seção I) “Todo o Poder Legislativo será investido em um Congresso composto de um Senado e de uma Câmara de Representantes”.

Daí, o justo juízo crítico em tese de MARIO CASASSANTA :

“Nos regimes, como o nosso, em que se não reconhece ao Chefe de Estado essa categoria de terceiro ramo do Poder Legislativo, a sanção é uma formalidade que se não justifica.

“A sanção representa um desses *residual rights* porque, como um fruto que perdeu o conteúdo e só ficou com a casca, tem apenas a virtude de lembrar que o Rei fazia lei no Parlamento, e lei não podia haver sem o seu concurso”. *O Poder de veto*, 1937.

Eis, porque, na Constituição dos Estados Unidos, não se fala em sanção :

(3) Dois anos depois, RUI, ainda impregnado da influência de autores ingleses, falava, não só de “sanção”, mas, também, de “sanção das leis”, se bem que em seguida houvesse dito, “veto a uma resolução do Congresso”. In *Jornal do Brasil*, de 17-7-1893.

“Todo projeto de lei adotado pela Câmara dos Representantes e pelo Senado, será, antes de tornar-se Lei, apresentado ao Presidente; se êle o aprovar, assiná-lo-á”.

Ainda na Constituição da Argentina, de 1860, que se modelou pela americana, não havia referência à sanção (Arts. 36 e 69) :

“O Poder Legislativo da Nação será investido num Congresso, composto de uma Câmara de Deputados e de um Senado.

“Adotado um projeto de lei, pela Câmara em que teve origem, passará para sua discussão à outra câmara. Adotado, então, por ambas, será remetido à consideração do Poder Executivo e, se êste o aprova, o promulga como Lei.”

Pior do que a promulgação, que é uma gritante superfluidade na série de atos eficazes do moderno processo legislativo, pois, após a aprovação basta a publicação, a sanção, *ato de Rei*, como apelidavam os glosadores do processo legislativo nas monarquias limitadas do século XIX, não se coaduna, pela natureza das coisas, com a concepção e a prática da forma de governo — presidencialismo — em que o Poder Executivo não é terceiro ramo do Poder Legislativo.

Mesmo na França, onde em 1875 se instaurou uma singular República parlamentar, cujos constituintes entendiam o *Presidente* como uma espécie de *Chef-Roi* (J. J. CHEVALIER, *Histoire des Institutions Politiques de la France de 1789 a nos jours*, ed. Dalloz, 1952), as leis constitucionais de 25 de fevereiro (Arts. 1 e 3) e de 16 de julho (Art. 7) assim estabeleciam :

“O Poder Legislativo é exercido por duas Assembléias : a Câmara dos Deputados e o Senado.

“O Presidente da República promulga as leis quando forem votadas pelas duas câmaras.

“No prazo fixado para a promulgação (das leis), o Presidente pode, através *mensagem motivada*, solicitar às duas câmaras uma *nova deliberação*, que não pode ser recusada.”

Portanto, o sistema de sanção das leis (sanção absoluta, denegação de sanção, limitada por dois terços dos sufrágios do Congresso, e sanção presumida, pelo silêncio do Presidente no decêndio), obra da “Comissão dos Cinco”. RUI dispôs melhor a matéria, poliu a redação e, em certos pontos, procurou adaptá-la mais ao texto da Constituição americana (*Obras Completas*, Vol. XVII, Tomo I, *A Constituição de 1891*, 1946) completada com a redação definitiva, mais de fundo que de forma, da “Comissão dos 21”, não condizia, evidentemente, com os princípios republicanos da Revolução de 15 de Novembro — “origem *atual* de todo o nosso Direito Público”, como foi dito enfaticamente no preâmbulo do Decreto n.º 510, de 22 de junho de 1890.

A paradoxal figura de S.M. o Presidente, que o Art. 16 delineou, como se a República, montada na máxima *Rex est caput, principium et finis*

parlamentari, houvesse restaurado o mais importante dos preceitos (Art. 13) da Constituição do Império, e a revivescência da instituição sancionária, prerrogativa que os reis arrogavam como um direito da posse de estado, e julgavam que podiam por isso dela fazer uso, *quoniam nominor leo*, desfiguraram, por isso, a semântica do veto no texto constitucional de 1891. (4)

Houve um publicista, — HENRIQUE COELHO — que censurou o quiproquó da referência desse texto constitucional a “sanção”. *O Poder Legislativo e o Poder Executivo no Direito Público Brasileiro*, ed. “Typ. do Diário Oficial”, São Paulo, 1905.

Não o fariam melhor, contudo, o “Projeto de Constituição”, enviado pelo segundo Governo Provisório da República, em 16 de novembro de 1933, à Assembléia Nacional Constituinte, e a Constituição, de 16 de julho de 1934.

O anteprojeto, depois de dizer que o Poder Legislativo (Art. 20) seria exercido pela Assembléia Nacional, com a sanção do Presidente da República, acolheu, e na sua íntegra, a instituição sancionária (Art. 35 e par. 1.º, parte segunda, e 4.º), no capítulo sobre a formação das leis.

O texto votado, sem embargo do disposto no Art. 22, estabeleceu adiante (Art. 39) que numerosas matérias seriam da competência privativa do Poder Legislativo, mas... com a sanção do Presidente da República, e nos Arts. 43 e Parágrafo único, 44, par. 2.º e 45, par. 1.º e 4.º, dominam, de modo impertinente, a sanção expressa e a sanção presumida.

Também a Constituição de 10 de Novembro de 1937, após haver estatuído que o Poder Legislativo seria exercido pelo “Parlamento Nacional” (Art. 38) ... com a “colaboração” do Presidente... pela “sanção” dos “*projetos de lei*”, admitiu, igualmente, no processo de elaboração legislativa, a sanção expressa (Art. 66) e a sanção presumida (Art. 66, par. 2.º).

Por fim, a atual Constituição Federal, elaborada e instituída por uma Assembléia Constituinte (*Diário Oficial* de 19 de setembro de 1946), conquanto disponha (Art. 37) que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso (Câmara dos Deputados e Senado), admite, em seguida, como com-

(4) “... nosso Código Político revela grandes lapsos... de forma. A eleição da Comissão dos 21 obedeceu a um critério estreito. Tratando-se de um código da maior importância, aquela Comissão deveria ter sido procurada na elite do Congresso, na parte em que se encontrassem os seus juriconsultos”. AURELINO LEAL, *Technica Constitucional Brasileira*, ed. “Jornal do Commercio”, Rio, 1914.

Quanto à segunda parte, a observação não é totalmente exata; lá, estavam, por exemplo, AMARO CAVALCANTI, JOSÉ HYGINO e VIRGÍLIO DAMÁZIO, expressões eminentes no direito político (V. A. TAVARES DE LYRA, *Dois Memórias*. Apresentadas ao Terceiro Congresso de História Nacional em 1938. Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1941).

petência privativa do Presidente da República (Art. 87, I), a “sanção” das... “*leis*” (sic) votadas por aquêlê Corpo Legislativo.

Todavia, pelos Art. 68, 70, par. 1.º, parte segunda, e par. 2.º e 72, os “projetos de lei” é que poderão ser suscetíveis de sanção expressa, de denegação de sanção ou de sanção presumida, tudo, portanto, de perfeito acôrdo com a letra e o espírito da Constituição do Império! (5)

Não se diga que é uma mera questão de palavras; ao contrário, já rezava um velho fragmento benthaminiano que, as palavras da lei devem ser pesadas como diamantes.

Porque assim entendiam, os autores do texto político da Monarquia, texto que consagrou o sistema unitário da sanção, não empregaram o vocábulo “veto”, quer como substantivo, quer como verbo.

E porque assim não quiseram entender, os constituintes de 1946, elaboradores de uma constituição feita para um regime político republicano e presidencialista, regime que tem no veto uma de suas marcas mais ostensivas, também pensaram mais na sanção do que no veto.

E quando dêsse se lembraram, talvez para não dar muito na vista (Art. 87, II), confundiram-no logo depois, no ponto remetido (Art. 70, par. 1.º, parte segunda), com “sanção negada”.

Simplees perífrases, ou trirrepetição inadvertida de um texto morto e inadequado, cujos primeiros autores seriam então os únicos que podiam ser desculpados, pelo fato de ainda se acharem próximos, no tempo em que o elaboraram, do constitucionalismo do Paço de São Cristóvão?

Felizmente os intérpretes, aos quais cabe, sem dúvida, o encargo da elaboração técnica complementar nos seus comentários ao texto constitucional, expuseram a matéria com precisão semântica:

PONTES DE MIRANDA escreve:

“A sanção é uma das operações integrativas formais e de fundo na forma da lei, — aquela pela qual o Presidente da República, que, na espécie, poderia vetar, aprova o ato legislativo.

“Todos os atos legislativos que sobem à sanção ficam expostos a que o Presidente da República lhes oponha o veto, isto é, a sua discordância, a recusa da sua aquiescência, indispensável, *ex hypothesi*, para que se complete a lei”. *Comentários à Constituição de 1946*, II, ed. Henrique Caen, Rio, 1947.

(5) “... evidente e... lógica essa relação de contraponto entre a concessiva e a negativa da sanção real, entendida esta como instituição peculiar aos regimes políticos monárquicos”. OCTACILIO ALECRIM, *Idéias e Instituições no Império*. Influências Francesas. Ed. “Jornal do Commercio”, Rio, 1953.

CARLOS MAXIMILIANO afirma :

“Sanção é o ato por meio do qual o Chefe de Estado homologa e dá força de lei a um projeto definitivamente aprovado pelas câmaras.

Pode o Presidente julgar inconstitucional ou contrária ao bem geral do país a medida pelo Congresso. Usa, nesse caso, do seu direito de veto”. *Comentários à Constituição Brasileira*, II, ed. Freitas Bastos, Rio, 1948.

E THEMISTOCLES CAVALCANTI expõe :

“A outra alternativa do processo legislativo em sua fase final é o veto, solução que se antepõe à sanção.

No primeiro caso há aprovação expressa (sanção). O veto é a negação, é a contrariedade à vontade do legislador”. *A Constituição Federal Comentada*, II, ed. José Konfino, Rio, 1952.

Em vista do exposto, a confissão penosa a fazer é que, embora decorrido já mais de meio século do estabelecimento do nosso regime republicano presidencialista, a instituição do veto ainda não conseguiu entre os legisladores e os publicistas nacionais a uniformidade na precisão da terminologia expressiva do seu conceito.

Com efeito, à base do texto constitucional de 1946 ainda se poderia colar, sem qualquer dissonância, êste trecho sessentão de um antigo lente da Faculdade de Direito do Recife :

“Se o Presidente da República não aquiesce ao projeto, aprovado por ambas as câmaras, nega a sua sanção. E' esta negativa que se denomina veto, que literalmente quer dizer — *impeço ou proíbo*.

Portanto, o veto é o ato do Chefe do Estado, pelo qual impede que um projeto, aprovado pelas câmaras, se torne lei”. JOSÉ SORIANO DE SOUZA, *Princípios Geraes de Direito Publico e Constitucional*, Recife, ed. A Província, 1893.

O grande e novíssimo *Dicionário da Língua Portuguesa*, ed. A Noite, V, 1944, consigna no verbete *Veto* a definição seguinte :

“*Polit.* Faculdade que tem o Chefe do Estado de poder recusar a sua sanção a uma lei votada pelo poder legislativo.”

Em seguida, define o “veto absoluto” como “a *faculdade de recusar a sanção de ato legislativo definitiva ou temporariamente (sic)*” e o “veto suspensivo” como “o mesmo (sic) que veto absoluto”!

E o pequeno *Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa*, ed. Civilização, Rio, 1951, registra o vocábulo com êste significado : “*Veto*, direito concedido ao Chefe de Estado de recusar a sua sanção a uma lei votada pelas câmaras legislativas”.

Assim que, também nos léxicos de maior difusão não existe transparência de comunicação intelectual entre o dicionarista e o leitor, no tocante à exata noção técnica da palavra veto.

Não proveio daí, contudo, a inexata terminologia; a fonte perene de tal emburilhada está na própria Constituição, que ainda continua intata nos seus defeitos de textura, em prejuízo da redação direita, e por cuja mão de obra a cultura jurídica de nosso tempo reclama.

Pelo visto, creio não existir outra conceituação semântica inexata com tanta força de irradiação e receptividade.

Observou TOCQUEVILLE (*De la Démocratie en Amérique*, I, ed. Michel Lévy, Paris, 1868) que, quando uma monarquia se transforma em república, o Poder Executivo conserva, por muito tempo, os “respeitos”.

Um fenômeno singular.

Talvez por isso, ainda recentemente, um publicista da moderna geração — OSWALDO TRIGUEIRO —, em conferência sôbre o tema *Os Poderes do Presidente da República*, feita no Instituto de Direito Público e Ciência Política, dizia que em nosso direito constitucional o Presidente tem o poder de “vetar parcialmente os projetos enviados à sua sanção”. In *Revista de Direito Administrativo*, V. 29, 1952.

Eis um capítulo da técnica na confecção das leis.